

Die heutige Ukraine und der Rechtsstaat: weitgehendes Eliteversagen stellt die Reformen in Frage

Stewart, Susan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stewart, S. (2016). *Die heutige Ukraine und der Rechtsstaat: weitgehendes Eliteversagen stellt die Reformen in Frage.* (SWP-Aktuell, 3/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-460772>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die heutige Ukraine und der Rechtsstaat

Weitgehendes Eliteversagen stellt die Reformen in Frage

Susan Stewart

In der Ukraine hat die Protestbewegung des Majdan, die 2014 zum Sturz von Präsident Janukowytsch führte, einen umfassenden Reformprozess angestoßen. Dieser wird jedoch durch zahlreiche interne wie externe Hürden behindert und verlangsamt. Besonders groß sind die Hindernisse, wo es darum geht, einen funktionierenden Rechtsstaat zu schaffen. Einflussreiche Akteure aus Politik und Wirtschaft haben ein Interesse daran, rechtsfreie Räume zu bewahren, weil sie ihnen zu Machterhalt und Bereicherung dienen. Es ist daher wichtig, Fortschritte und Hemmnisse in diesem Bereich zu untersuchen. Nur so können deutsche und europäische Akteure fundierte Entscheidungen darüber treffen, wie sich die Ukraine auf ihrem Weg zu rechtsstaatlichen Strukturen wirksamer als bisher unterstützen lässt.

Wenn die Ukraine im Fokus der westlichen Aufmerksamkeit steht, dann meist wegen der anhaltenden Kämpfe im Osten des Landes oder wegen der Anstrengungen, die Gewalt auf Basis der Minsker Vereinbarungen zu beenden und die Lage im Donbas zu stabilisieren. Weniger wahrgenommen wird, dass die Ukraine einen ambitionierten Reformprozess eingeleitet hat, dessen Ergebnisse die Zukunft des Staates wohl noch maßgeblicher bestimmen werden als die Entwicklung im Osten.

Einerseits ist die Ukraine auf dem Reformweg schon jetzt weiter gegangen als jemals in ihrer Geschichte seit dem Zerfall der UdSSR. Dies liegt vor allem am starken Druck aus der (Zivil-) Gesellschaft, dem die politische Elite ausgesetzt ist, sowie an der Unterstützung der Reformen durch externe

Akteure wie die EU und den Internationalen Währungsfonds (IWF). Eine flankierende Rolle spielen reformorientierte Mitglieder der ukrainischen Elite, die das Gemeinwohl der Bürger als oberste Priorität sehen. Andererseits gibt es erhebliche Hürden bei Verabschiedung und Umsetzung der Reformen. Bislang wurde noch kein wirklicher Systemwechsel hin zu einem Rechtsstaat erreicht. Erstens nimmt der Krieg im Donbas mitsamt seinen Folgen – vor allem angesichts einer großen Zahl von Binnenflüchtlings – viele finanzielle und politische Ressourcen in Anspruch, die sonst den Reformbemühungen zugutekämen. Zweitens leiden Letztere unter der mangelnden Erfahrung und der unsystematischen Vorgehensweise von Elite wie Verwaltung der Ukraine. Drittens spielen alte Interessen-

gruppen und korrupte Netzwerke in der Bürokratie sowie in Teilen der politischen und wirtschaftlichen Elite weiterhin eine einflussreiche Rolle. Viertens nutzt Russland über den Krieg hinaus zahlreiche Hebel, um den Reformprozess und damit die erfolgreiche Einbindung der Ukraine in westliche Strukturen zu verhindern.

Eben weil es multiple Kräfte gibt, die positiv wie negativ auf den ukrainischen Reformprozess einwirken, ist dessen Ausgang noch offen. Es ist wichtig, sich mit den begünstigenden Faktoren und mit den Hürden, die den Reformen im Wege stehen, zu beschäftigen. Auf diese Weise lässt sich ausloten, wie groß das Potential für eine effektivere Unterstützung von außen ist, die die Wahrscheinlichkeit von positiven Ergebnissen erhöht. Denn die Alternative ist eine auf lange Sicht instabile Ukraine, die die Ziele der revidierten Europäischen Nachbarschaftspolitik konterkariert und durch zusätzliche Menschenströme die heutige Flüchtlingskrise in Europa verschärft.

Rechtsstaatliche Reformen messen

Die bisherigen Fortschritte sind je nach Reformbereich unterschiedlich. Am günstigsten ist die Entwicklung bei den makroökonomischen Reformen. Diese waren nicht nur besonders dringend, um einen Staatsbankrott zu vermeiden, sondern werden auch tatkräftig von externen Akteuren unterstützt. Der IWF gibt eine klare Konditionalität vor und nennt konkrete Benchmarks, die erreicht werden müssen, wenn die Ukraine weiterhin finanzielle Hilfen erhalten will. Die Auszahlung der für Ende 2015 vorgesehenen Tranche verzögerte sich, weil es keinen annehmbaren Haushalt für 2016 gab – dies zeigt, dass der IWF sich an die Vorgaben hält. Ebenso scheint es sich positiv auszuwirken, dass die einschlägigen Ministerien in Kiew von Personen geleitet werden, die außerhalb des ukrainischen Systems sozialisiert wurden. Finanzministerin Natalie Jaresko war ursprünglich in den USA für das State Department sowie als Investmentbankerin tätig, Wirtschafts-

minister Aivaras Abromavicius als Finanzmanager in Litauen. Die beiden verfügen nicht nur über gute Kontakte zu relevanten externen Akteuren, sondern bringen auch neue Modelle mit und sind nicht in bestehenden Netzwerken gefangen.

Solche Voraussetzungen sind im Fall der rechtsstaatlichen Reformen kaum gegeben. Während die Wirtschaftsreformen der ukrainischen Führung eher gelobt werden und erste zarte Ergebnisse zeitigen, ist Kritik angebracht, was Tempo und Umsetzung der rechtsstaatlichen Reformen angeht. Diese sind in vielen Sphären angesiedelt, weil sie nicht nur das Justizsystem betreffen, sondern auch Institutionen der Korruptionsbekämpfung sowie zahlreiche Maßnahmen zur Erhöhung von Transparenz in Politik und Wirtschaft. Von daher scheint es angemessen, die bisherigen Fortschritte nach einem breiten Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu beurteilen, statt sich auf spezifische Reformbereiche zu beschränken.

Hierfür bietet sich der Rahmen des World Justice Project (WJP) an. Es handelt sich dabei um eine in Washington, D.C., ansässige Nichtregierungsorganisation, die mit Hilfe eines »Rule of Law Index« die rechtsstaatliche Entwicklung in über 100 Ländern einschätzt und vergleicht. Dabei erfasst das WJP den Kern des Rechtsstaats gemäß vier Prinzipien:

- 1) Die Regierung einschließlich Beamter und Bevollmächtigter ebenso wie Individuen und private Einrichtungen sind rechenschaftspflichtig nach dem Gesetz.
- 2) Die Gesetze sind klar, öffentlich bekannt, dauerhaft und gerecht, werden ohne Unterschied angewendet und schützen Grundrechte, einschließlich der Sicherheit von Person und Eigentum.
- 3) Der Prozess, durch den Gesetze verabschiedet, angewendet und durchgesetzt werden, ist transparent, gerecht und effizient.
- 4) Der Justizvollzug erfolgt zeitnah durch kompetente, moralisch einwandfreie und unabhängige Bevollmächtigte bzw. neutrale Personen, die der Zahl nach ausreichend sind, über die notwendigen

Ressourcen verfügen und die Merkmale der Gesellschaft, der sie dienen, widerspiegeln.

Eine Auseinandersetzung mit diesen Prinzipien in Bezug auf die heutige Ukraine bietet die Möglichkeit, das Niveau der Rechtsstaatlichkeit im Land systematisch zu beurteilen bzw. auf die gravierendsten Mängel hinzuweisen. In einem zweiten Schritt können Gründe für diese Mängel gesucht und Lösungen für deren Beseitigung vorgeschlagen werden.

Rechenschaftspflicht

Die Public Accountability Mechanisms Initiative der Weltbank nennt vier Parameter, die eine ausreichende Rechenschaftspflicht öffentlicher Akteure sichern können: Offenlegung von Einkommens- und Vermögenserklärungen, ein sinnvoller Umgang mit Interessenkonflikten, Informationsfreiheit und die Regelung von Immunitätsfragen.

Anfang 2015 trat in der Ukraine das »Gesetz zur Vorbeugung von Korruption« in Kraft. Es verschärfte für hochrangige Politiker und Staatsbeamte sowie ihre nahen Angehörigen die Meldepflicht zu Einkommen und Vermögen, ebenso die Auflagen für deren Verifikation und Veröffentlichung. Die OECD betrachtet ihre bisherigen Empfehlungen in diesem Bereich mit den neuen Regeln als vollständig umgesetzt. Der Erfolg dieser Reform hängt allerdings davon ab, wie die Nationale Agentur für die Prävention von Korruption (NAPK) damit umgeht; sie ist für die Überprüfung von Einkommens- und Vermögenserklärungen zuständig. Im Unterschied zum Antikorruptionsbüro, das im Oktober 2015 seine Arbeit aufgenommen hat, wird die Tätigkeit der NAPK von der Regierung koordiniert.

Obwohl die Agentur im März 2015 geschaffen wurde, ist es noch nicht gelungen, ihre Spitzenposten vollständig zu besetzen. In diesem Zusammenhang kam es zu einem Skandal, weil sowohl Mitglieder der angeblich unabhängigen Auswahlkommission als auch Kandidaten für hohe Funktionen in

der Agentur verschwiegen hatten, dass sie Verbindungen zu Premierminister Arsenij Jazenjuk unterhielten. Hinzu kommt, dass ein System zur elektronischen Erfassung von Aktiva hochrangiger politischer Akteure, die von der NAPK kontrolliert werden sollen, wohl ein Jahr später eingeführt wird als ursprünglich vorgesehen. Dafür sorgte ein unauffälliger Paragraph im Haushaltsgesetz vom 25. Dezember 2015. Das System soll jetzt frühestens am 1. Januar 2017 aktiviert werden.

Schon das genannte Beispiel der Besetzung von NAPK-Posten zeigt, dass Interessenkonflikte für die Ukraine ein höchst relevantes Thema sind. Das oben erwähnte Antikorruptionsgesetz soll den Umgang mit solchen Konflikten regeln. Auch hier ist die NAPK die entscheidende Instanz. Es kommt allerdings nicht nur auf die Agentur an, sondern auch auf die Fähigkeit und Bereitschaft von Vorgesetzten, mögliche Interessenkonflikte bei ihren Mitarbeitern zu erkennen und anzusprechen. Dass es an Sensibilität für dieses Thema fehlt, verdeutlicht das Beispiel von Vize-Energieminister Ihor Didenko. Nach seiner Ansicht begründet es keinen Interessenkonflikt, dass er gemeinsam mit den ukrainischen Oligarchen Ihor Kolomojskyj und Hennadij Boholjubow ein Unternehmen besitzt – obwohl seine beiden Geschäftspartner erhebliche Interessen im Energiebereich haben und von Didenko bevorzugt behandelt wurden, als er noch andere Posten in den Staatsstrukturen innehatte. Solche Interessenkonflikte waren im politischen System des Landes bislang gang und gäbe, ohne dass sie geahndet oder auch nur als solche anerkannt worden wären. Notwendig ist daher ein erhöhtes Bewusstsein für die Problematik – sowohl innerhalb der Ukraine als auch bei relevanten externen Akteuren.

Im Bereich Informationsfreiheit wurden bereits während der Amtszeit von Präsident Wiktor Janukowytsch (2010–2014) Fortschritte erzielt. Nach einer Kampagne von lokalen und internationalen NGOs trat 2011 ein Gesetz in Kraft, das den Begriff

»öffentliche Information« breit definiert und vorschreibt, dass einschlägige Daten auch ohne individuellen Antrag publiziert werden. Es geht hauptsächlich darum, rechtzeitig über die Aktivitäten von Behörden und ihre Beschlüsse zu informieren. Im März 2014 wurden wichtige Änderungen zu dem Gesetz verabschiedet. Sie erweitern die Bandbreite der Informationen, die zur Veröffentlichung bestimmt sind, und sollen die Umsetzung des Gesetzes fördern. Allerdings lässt ebendiese Umsetzung einiges zu wünschen übrig. Experten fordern deshalb, ein Überwachungsgremium zu schaffen, das ausreichend Kompetenzen besitzt, um die Implementierung des Gesetzes durchzusetzen.

Schließlich gehören auch Immunitätsfragen in den Bereich der Rechenschaftspflicht. Um ein Wahlversprechen einzulösen, legte Präsident Poroschenko einen Gesetzentwurf vor, mit dem die parlamentarische Immunität generell abgeschafft werden soll. Der Entwurf wurde im Juni 2015 vom Verfassungsgericht für verfassungskonform erklärt. Allerdings sprachen sich viele Experten sowie die Venedig-Kommission des Europarats gegen den Gesetzesplan aus. Es ist zwar offensichtlich, dass die Immunität vielen Leuten, die der Strafverfolgung entgehen wollen, als Anreiz für eine Kandidatur bei Parlamentswahlen dient. Das gilt gerade auch für Fälle von Korruption. Zugleich aber besteht die Gefahr, dass in einer nicht gefestigten Demokratie, in der die Gewaltenteilung nur mäßig funktioniert, unliebsame Parlamentarier ohne den Schutz der Immunität zur Zielscheibe der Exekutive werden, vor allem wenn diese erheblichen Einfluss auf die Justiz ausüben kann. Ob aus diesen oder anderen Überlegungen – die Abgeordneten haben das entsprechende Gesetz bislang nicht verabschiedet. Es bleibt also bei der Praxis, dass Mitgliedern der Rada, des ukrainischen Parlaments, nur dann die Immunität entzogen wird, wenn klare Indizien für eine strafrechtliche Schuld vorzuliegen scheinen. Dies geschieht eher selten, neu-lich etwa im Fall von Mykola Martynenko;

gegen den Weggefährten des Premierministers gibt es Korruptionsvorwürfe, die vom Antikorruptionsbüro untersucht werden. Eine allgemeine Neuregelung ist momentan nicht in Sicht.

Insgesamt lassen sich im Bereich Rechenschaftspflicht zwei Trends erkennen. Erstens bleibt das Muster erhalten, das bereits vor dem Majdan-Umsturz existierte: Die Gesetzestexte sind weitgehend in Ordnung, aber ihre Umsetzung ist mangelhaft. Zweitens ist ein Großteil der Elite nicht bereit, transparente Verfahren einzuführen und auf bestehende Privilegien zu verzichten.

Umgang mit Gesetzen

Das zweite sowie das dritte Prinzip des World Justice Project betreffen den Umgang mit Gesetzen im weitesten Sinne. Es geht sowohl um den Inhalt der Gesetze als auch um ihre Vorbereitung, Verabschiedung und – im Fall der Ukraine besonders heikel – ihre Implementierung.

Ukrainische Gesetze werden veröffentlicht und sind auf der Website des Parlaments allgemein zugänglich. In der Regel sind die darin enthaltenen Aussagen klar und verständlich. Es gibt allerdings auch inhaltliche Widersprüche und vage Formulierungen – Mängel, die sich meist aus zwei Quellen speisen. Erstens lassen es viele Mitglieder und Mitarbeiter der Rada an Professionalität fehlen, wenn es darum geht, Gesetzestexte zu harmonisieren. Zweitens legen es einzelne Abgeordnete bzw. kleine Gruppen von ihnen bewusst darauf an, durch unklare Formulierungen unterschiedliche Lesarten von Gesetzen zu ermöglichen, um so die eigenen Interessen oder jene des jeweiligen Schutzherrn zu sichern.

Was die Dauerhaftigkeit der Gesetze angeht, ist diese in der Regel gegeben. Es gibt allerdings zwei Arten von Ausnahmen. Erstens werden bestimmte Gesetzestypen regelmäßig erneuert. Dies betrifft vor allem die Wahlgesetzgebung, die traditionell kurz vor jeder Wahl im Sinne der herrschenden

Elite geändert wird. Daher entsteht keine Kontinuität in Bezug auf das Wahl- und Parteiensystem, und der von der OSZE wiederholt angeforderte Wahlkodex, der die Grundlagen zur Abhaltung von Wahlen festlegen soll, kommt nicht zustande. Dieser Trend hat sich bei den Kommunalwahlen im Oktober 2015 fortgesetzt. Das entsprechende Gesetz wurde erst im Juli des Jahres verabschiedet, und zwar ohne substantielle Debatten im Parlament oder in der breiteren Gesellschaft. Die angekündigte Einführung von »offenen Listen«, die den Bürgern einen größeren Freiraum zur Wahl individueller Kandidaten geben sollten, wurde nicht realisiert. Unabhängigen Kandidaten wurde der Zugang zur Wahl erschwert. Die zahlreichen Binnenflüchtlinge wiederum erhielten keine Möglichkeit, zur Urne zu gehen. Außerdem fanden in einer Reihe von Bezirken aus Sicherheitsgründen keine Wahlen statt, obwohl die Kriterien für diese Entscheidung intransparent blieben. Die beiden letzten Faktoren spielten der regierenden Koalition vermutlich in die Hände, weil sie das Wählerpotential der Nachfolgeparteien von Janukowytschs einstiger Partei der Regionen reduziert haben dürften.

Zweitens gibt es Gesetze, die häufig geändert werden, um bestimmten Partikularinteressen gerecht zu werden. Ein Beispiel, das die Unterschiede zwischen der Janukowytsch-Phase und der heutigen Zeit illustriert, ist das öffentliche Beschaffungswesen. Unter Janukowytsch wurde das entsprechende Gesetz durch eine Reihe von Änderungen ausgehöhlt, die etwa in bestimmten Fällen Ausschreibungen mit nur einem Bewerber erlaubten. Nachdem im April 2014 ein neues Gesetz zu dieser Thematik verabschiedet worden war, setzte eine Welle von Modifizierungsvorschlägen ein. Diese konnten allerdings weitgehend abgeblockt werden. Zudem wird schrittweise ein elektronisches System zur Auftragsvergabe namens ProZorro eingeführt. Nach einer anfänglichen Pilotphase wurde im Dezember 2015 per Gesetz festgelegt, dass dieses System auf alle Felder öffentli-

cher Beschaffungen ausgedehnt wird. Dieser Bereich liefert also ein Beispiel für eine Verbesserung der Prozesse, auch wenn er für Korruption anfällig bleibt – vor allem wegen der enormen Geldsummen, die hier zur Verfügung stehen.

Die Frage, ob Gesetzesinhalte in der Ukraine gerecht sind, ist nicht leicht zu beantworten. Der Umstand, dass zahlreiche Gesetze im Eilverfahren verabschiedet werden, spricht eher dagegen. Denn eine solche Vorgehensweise macht es schwieriger, Entwürfe auf den Einfluss von Partikularinteressen zu überprüfen. Außerdem ist es ohne eine gesellschaftliche und parlamentarische Debatte kaum möglich, unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit zu thematisieren bzw. einen Kompromiss zwischen ihnen zu finden. Schließlich ist das höchst problematische Justizsystem der Ukraine (siehe unten) kaum in der Lage, objektive Urteile zu fällen, oder es wird genutzt, um die Implementierung von Gesetzen zu verzögern bzw. zu erschweren. Letzteres geschieht offenbar im Fall des sogenannten Lustrationsgesetzes, das die Entlassung von politisch belasteten Mitarbeitern aus dem Staatsdienst regeln soll. Das Gesetz liegt bereits seit einem Jahr beim Verfassungsgericht, dessen Richter zu einem großen Teil selbst vom Lustrationsprozess betroffen wären. Nach internationalen Bewertungen hat das Gesetz durchaus bedenkliche Aspekte und sollte überarbeitet werden. Die Verzögerung durch das Verfassungsgericht (und die Rada, die bereits versprochene Änderungen noch nicht beschlossen hat) sorgt nun dafür, dass die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit des Landes und die dringend nötige Erneuerung der Elite erschwert werden.

Die Gerechtigkeit bestimmter Schlüsselgesetze wird – dank Einbindung der Venedig-Kommission – durch eine internationale Gruppe von Anwälten und anderen Rechtsexperten überprüft. Dies ist ein wichtiges Verfahren, das häufig zu sinnvollen Gesetzesänderungen führt. Allerdings werden Empfehlungen der Kommission ebenso oft nicht berücksichtigt, oder die ukraini-

sche Seite wartet den endgültigen Bericht der Kommission nicht ab, sondern überarbeitet und verabschiedet das entsprechende Gesetz nach einer vorläufigen Einschätzung durch die Kommission. Letzteres gibt den Regierenden die Möglichkeit zu behaupten, man habe internationale Stellungnahmen berücksichtigt, ohne dass sie eigene Interessen zugunsten von Gerechtigkeitsüberlegungen opfern müssten.

Wie bereits angedeutet, stellt es ein erhebliches Problem dar, dass Gesetze vielfach in hohem Tempo durchs Parlament gepeitscht werden. Dahinter steht häufig Druck des Präsidenten bzw. ausländischer Akteure. Beispiele hierfür sind das Haushaltsgesetz sowie Gesetze zu Dezentralisierung oder Steuerreform. Laut einer Untersuchung der Open Society Foundation wurden seit der Wahl der heutigen Rada im Oktober 2014 rund 69 Prozent der Gesetze in einer verkürzten Prozedur verabschiedet. Die Möglichkeit einer sinnvollen Debatte und die notwendige Feinabstimmung der Paragraphen fielen damit weg.

Was Anwendung und Durchsetzung der Gesetze betrifft, sind die größten Hürden nach wie vor im administrativen System zu finden. Der Verwaltungsapparat ist in seinen Funktionsweisen hoffnungslos veraltet und noch weitgehend sowjetischen Mustern verhaftet. Nach erheblichen Verzögerungen wurde im Dezember 2015 das »Gesetz über den staatlichen Dienst« verabschiedet, mit dem eine Verwaltungsreform angestoßen werden sollte. Allerdings ist mit weiteren Verschleppungen bei der Umsetzung zu rechnen. Hinzu kommt, dass abgeleitete Rechtsvorschriften wie etwa Verordnungen, die eine Implementierung der Gesetze ermöglichen, oftmals gar nicht oder nur in unzureichender Weise zustande kommen. Auch hier hat man es mit einer wenig professionellen Arbeitsweise zu tun – oder damit, dass die Anwendung unerwünschter Gesetze gezielt sabotiert wird.

Schließlich ist es ein Dauerproblem, dass Gesetze, die Aspekte der Rechtsstaatlichkeit betreffen, keine ausreichenden Sanktionen vorsehen, um Akteure von korrupten Hand-

lungen abzuhalten. Umgekehrt wiederum können bestimmte Personen, wenn es politisch erwünscht ist, für kleinere Delikte überproportional hart bestraft werden, weil die entsprechenden Gesetze zu viel Spielraum bieten. Dies ändert sich zwar teilweise, etwa was das Anti-Monopol-Recht oder auch das Arbeitsrecht angeht. Problematisch bleibt jedoch, dass positive Anreize fehlen. Staatsdiener sind in der Regel unterbezahlt; daher ist die Versuchung groß, sich auf Bestechung oder andere korrupte Praktiken einzulassen.

Insgesamt zeigt dieser Überblick, dass die Hauptprobleme im Umgang mit Gesetzen teils bei den Inhalten, vor allem aber bei den Verfahren liegen. Letzteres gilt von der Diskussion der Entwürfe bis zur Umsetzung verabschiedeter Gesetzesnormen. Ein eklatanter Mangel an Professionalität und der Einfluss mächtiger, an rechtsfreien Räumen interessierter Akteure sorgen dafür, dass wichtige Gesetze, die rechtsstaatliche Prozesse fördern sollen, blockiert, verzögert oder nicht wirksam umgesetzt werden. Zugleich fehlt es im Parlament an einer Kultur der Debatte und des Kompromisses, was die Missstände ebenfalls begünstigt. Dies alles verweist auf weitgehende Kontinuität bei der politischen und administrativen Elite. Sie hat wenig genuine Reformwillen und lässt sich nur auf Änderungen ein, wenn externe Akteure oder reformorientierte Kräfte im Inneren entsprechend hohen Druck ausüben.

Reform des Justizsystems

Ein Hauptproblem im Justizbereich ist bis heute die fehlende Unabhängigkeit der Richter, die zum Teil de jure, mehr noch de facto der Exekutive untergeordnet sind. Allerdings hat die von Poroschenko im März 2015 eingesetzte Verfassungskommission im September des Jahres einen Gesetzesentwurf gebilligt, der die richterliche Unabhängigkeit wesentlich besser schützen soll, als es bislang der Fall war. Erstens soll die Probezeit für Richter (bisher fünf Jahre) abgeschafft werden, so dass ernannte Rich-

ter nicht mehr von einer Bestätigung durch das Parlament abhängig wären. Zweitens würde die Rolle des Präsidenten bei Ernennung der Richter eingeschränkt. Drittens wäre der Oberste Justizrat, der die Richter auswählt, weniger stark von Präsident und Parlament abhängig als bisher. Die beiden letzteren Akteure dürften jeweils zwei Angehörige des Rats bestimmen, während die restlichen 17 Mitglieder durch Berufsverbände ernannt würden. Zwar wären die Richter nicht völlig unantastbar, da sie durch den Präsidenten versetzt bzw. vom Obersten Justizrat im Disziplinarverfahren auch bei kleineren Verfehlungen abberufen werden könnten. Dennoch hat das Gesetz das Potential, ein Meilenstein auf dem Weg zu einer unabhängigen Justiz in der Ukraine zu werden.

Das Parlament hat im Dezember 2015 beschlossen, das Gesetz dem Verfassungsgericht vorzulegen; dieses stufte es am 22. Januar 2016 als verfassungskonform ein. (Da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, muss das Gericht den Entwurf billigen, bevor er mit Zwei-Drittel-Mehrheit vom Parlament verabschiedet werden kann. Für die Weiterleitung an das Gericht reicht bereits die einfache Mehrheit.) Widerstand scheint allerdings von Premierminister Jazenjuk zu kommen; er hat als Alternative vorgeschlagen, alle Richter zu entlassen und durch neue zu ersetzen. Im Gesetzentwurf ist dagegen eine bloße Überprüfung der jetzigen Richter vorgesehen. Die Volksfront, die Partei des Premierministers, verweigert dem Gesetz derzeit die Unterstützung und besteht auf einem Referendum über etwaige Verfassungsänderungen. Dies dürfte die nötige Zwei-Drittel-Mehrheit verhindern und die Reform des Justizsystems weiter verzögern.

Ein zweites wichtiges Thema ist die nur schleppend fortschreitende Reform der Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine (GPU). Im Oktober 2014 wurde zwar ein entsprechendes Gesetz verabschiedet; es trat allerdings erst im April 2015 in Kraft und wird äußerst zögerlich umgesetzt. Die Kompetenzen des Generalstaatsanwalts, die

bislang sehr weitreichend waren, wurden eingeschränkt; künftig soll die Institution stärker im Justizsystem verankert sein. Außerdem wurden auf kommunaler Ebene neue Staatsanwälte ernannt. Bis Mitte Dezember 2015 berief Generalstaatsanwalt Wiktor Schokin 154 lokale Vertreter der GPU, allerdings als Ergebnis eines teilweise intransparenten Bewerbungsverfahrens.

Auf zentraler Ebene wurden reformorientierte Figuren als Stellvertreter des Generalstaatsanwalts eingesetzt. Die Person des Generalstaatsanwalts selbst ist allerdings sehr umstritten. Dies war bereits unter Witalij Jarema der Fall, der den Posten von Juni 2014 bis Februar 2015 bekleidete, und es gilt wiederum für seinen Nachfolger Schokin, der seit 1981 mit nur kurzen Unterbrechungen im System der GPU arbeitet. Deutliche Kritik an Schokin kam von Vertretern der ukrainischen Zivilgesellschaft ebenso wie von externen Akteuren wie dem amerikanischen Vizepräsidenten Joseph Biden oder Jan Tombinski, Chef der EU-Delegation in Kiew. Wiktor Trepak, der bis November 2015 als erster stellvertretender Leiter des ukrainischen Inlandsgeheimdienstes (SBU) tätig war, kündigte nach eigener Aussage seinen Vertrag, weil Schokin die Korruptionsbekämpfung blockiere. Schokins Stellvertreter Witalij Kasko behauptete, sein Vorgesetzter habe Prozesse gegen frühere hochrangige Mitarbeiter der GPU nicht gebilligt und ihn deshalb zur Kündigung aufgefordert. Überdies legte Schokin ein problematisches Verhalten an den Tag, als es um die Besetzung der Stelle eines Staatsanwalts für Korruptionsbekämpfung ging. Damit stockt also auch die Reform der GPU. Die Folge ist, dass finanzielle Hilfen aus dem Ausland sowie die Erfüllung des Aktionsplans für eine Visa-Liberalisierung der EU in Frage gestellt wurden.

Als Fazit kann man festhalten, dass die Unabhängigkeit der Personen, die das Justizsystem der Ukraine tragen, ebenso fragwürdig ist wie der informelle Verhaltenskodex, von dem sie sich leiten lassen. Die Probleme werden zwar durch neue Gesetze angegangen, doch gibt es erhebliche Re-

formhürden, wie die entstehenden Verzögerungen und die zweifelhaften Persönlichkeiten, die über Macht und Einfluss in diesem Bereich verfügen, erkennen lassen. Beamte aus der zweiten Reihe investieren oftmals viel Zeit und Energie, um das System nachhaltig zu reformieren, aber nicht selten werden sie von höchster Ebene ausgebremst.

Defizite überwinden

Wie die Untersuchung der bisherigen Reformschritte im Bereich Rechtsstaatlichkeit zeigt, fehlt bei großen Teilen der heutigen ukrainischen Elite der Wille, wesentliche Änderungen herbeizuführen. Hinzu kommen das korrupte Verhalten und die fehlende Professionalität vieler Staatsbeamter. Reformen in der rechtsstaatlichen Sphäre schreiten deshalb nur sehr langsam voran und bleiben oftmals unwirksam. Man sollte sich also darüber im Klaren sein, dass die Haupttriebkraft für solche Reformen von außerhalb der Elite kommen muss – vor allem von externen Akteuren und aus der ukrainischen Zivilgesellschaft.

Da externe Akteure nicht in der Lage sind, problematische Schlüsselpersonen auszuwechseln, sollten sie stärker auf eine Erhöhung der Professionalität setzen. Trainingsmaßnahmen, etwa zur Bearbeitung von Interessenkonflikten, können hierzu einen Beitrag leisten, sofern sie auf den ukrainischen Kontext zugeschnitten sind. Um dies zu gewährleisten, bietet sich eine Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen des Landes an. Die Erfahrung zeigt, dass interaktive Formate, bei denen praktische Übungen eine große Rolle spielen, mehr bewirken als einseitige Beratungssituationen. Empfehlenswert scheint, einen Schneeball-Effekt anzustreben, bei dem engagierte Teilnehmer auf mögliche weitere Ansprechpartner verweisen. So könnte nach und nach eine kritische Masse von Personen entstehen, die in der Lage sind, sich gegen eine reformblockierende Mehrheit durchzusetzen. Solche Maßnahmen sollten nicht auf die Hauptstadt be-

schränkt bleiben. In der Ukraine hat eine Dezentralisierung begonnen; dies bietet Möglichkeiten für Trainings, die in den Regionen Verwaltungskapazitäten erhöhen und gleichzeitig Elemente von Rechtsstaatlichkeit stärken. Sollte hier der Twinning-Ansatz verfolgt werden, bei dem Beamte aus EU-Mitgliedstaaten mit entsprechenden Partnern im ukrainischen Verwaltungsapparat zusammengebracht werden, ist zweierlei wichtig: Erstens sollte man auf ausreichende Sprachkenntnisse der Beteiligten achten, zweitens solche Beamte auf deutscher Seite auswählen, die mit dem ukrainischen Kontext vertraut sind.

Hinsichtlich einer Erneuerung der Elite gilt es, auf leistungsorientierte, transparente Rekrutierungs- und Einstellungsverfahren zu setzen, wie sie bereits bei der neu etablierten Polizei erfolgreich durchgeführt wurden. Es dauert vermutlich eine gewisse Zeit, bis solche Verfahren auch für hochrangige Posten zur Regel werden, aber Deutschland und die EU können eine solche Entwicklung durch Training, Erfahrungsaustausch und Monitoring fördern.

Schließlich kann und sollte Konditionalität zielgerichteter und sichtbarer eingesetzt werden. Dies ist im Fall von Rechtsstaatlichkeit zugegebenermaßen schwieriger als bei wirtschaftlichen Reformen. Geeignete Benchmarks können nicht immer klar definiert werden, und die Qualität der Ergebnisse hängt stark von der Haltung der implementierenden Akteure ab. Es gibt aber handfeste Indizien dafür, dass externer Druck in der Ukraine schon einiges bewirkt hat, etwa bei der Entstehung von Institutionen zur Korruptionsbekämpfung. Dass die EU gegenwärtig detaillierte Forderungen in diesem Bereich zur Voraussetzung für ein visafreies Regime mit der Ukraine macht, ist ein gutes Beispiel für konkrete Konditionalität, ohne die echte Fortschritte unwahrscheinlich sind. Ziel sollte sein, durch kleine, aber stetige Schritte einen Entwicklungsstand zu erreichen, bei dem rechtsstaatliche Reformen so weit gediehen sind, dass eine Rückkehr zu alten Mustern ausgeschlossen ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364